UNIDADE 2

O Marco Regulatório Brasileiro

Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- Entender os motivos do ressurgimento dessa temática na História contemporânea do mundo ocidental e do Brasil;
- Associar o resgate à regulação como parte do projeto de Reforma do Estado;
- Ter mais claro o significado do Poder de Polícia, já estudado na disciplina *Direito Administrativo*;
- Identificar os elementos que distinguem as autarquias das autarquias especiais, configuração adotada no Brasil para as Agências Reguladoras; e
- Reconhecer as diferenças e as semelhanças entre as Agências Nacionais, as Estaduais e as Municipais.

O Marco Regulatório Brasileiro

Caro estudante,

Nesta Unidade, você conhecerá a história recente e o marco regulatório brasileiro, isto é, os principais textos legais e a estrutura de governança responsável pela concepção e implementação da política de regulação econômica no País.

Faça boa leitura e, em caso de dúvida, não hesite em entrar em contato com o seu tutor!

Da Crise do Estado à Regulação Contemporânea no Brasil – Breve Histórico

A regulação, no Brasil, é muito antiga. Para não nos distanciarmos muito nos tempos históricos, lembremo-nos da política para o setor automotivo delineada nos governos de Vargas e Kubistchek e, nos anos de 1970, da de proteção ao mercado de informática (embora a lei da Política Nacional de Informática tenha sido aprovada somente em 1984), ambas sob rigorosas normas (formas de intervenção nos mercados) estabelecidas pelos governos.

Todavia, interessa ora ressaltar uma experiência mais recente, a iniciada a partir dos anos de 1990 e no âmbito de um processo mais amplo: o da revisão do papel do Estado e, por conseguinte, da sua reestruturação – também chamada de Reforma do Estado. Cabe esclarecer que esse processo, em que pese possuir elementos particulares e locais, foi verificado, concomitantemente, em muitos países, capitaneado, entretanto, pelos Estados Unidos – durante o governo de Ronald Reagan (1980-1987) – e pela Inglaterra – no governo de Margaret Tatcher (1980-1990).

A crise energética – o embargo do petróleo, utilizado pela primeira vez como arma política –, iniciada a partir da guerra árabe-israelense nos anos 1970, tem sido apontada como o marco histórico, tendo deflagrado, desde então, muitas mudanças na geopolítica e na economia mundial. Crises econômicas (recessão – queda no Produto Interno Bruto – PIB –, desemprego, inflação ascendente e elevada etc.), seguidas de desequilíbrios e déficits fiscais, passaram a constar da agenda tanto dos países desenvolvidos quanto das nações em desenvolvimento. A expressão Crise do Estado é amplamente citada para sintetizar esse momento.

Por oportuno, cabe também lembrar que esse momento histórico foi antecedido de uma acentuada intervenção do Estado na economia; em parte como estratégia e resultado do esforço de reconstrução pós-guerra, mas também por nele ter ocorrido o ápice do chamado *welfare state* (o Estado de Bem-Estar Social, iniciado nos anos 1930), com todos os seus benefícios, mas também com seus ônus: elevado custo, regulação, burocracia excessiva (caracterizada pela lentidão, ineficiência, inflexibilidade, entre outros aspectos), corporativismo exacerbado etc. Os Estados Unidos e a Inglaterra, por opção política em resposta à crise, deram início à chamada desregulamentação do Estado que, em alguns casos, levou à completa privatização dos serviços públicos na expectativa de, assim, desonerar os tesouros nacionais. À privatização sucederam outras iniciativas, genericamente denominadas de contratualização dos serviços públicos, a exemplo, no Brasil, das conhecidas Parcerias Público-Privadas (PPP). Bem-sucedido, na perspectiva de reativação da economia, o modelo teve ampla repercussão nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, Índia e Argentina.

No Brasil, embora ainda hoje a meta do *welfare state* seja uma miragem, é sabido que, entre as estratégias dos governos militares para a promoção do desenvolvimento econômico, a política de substituição de importações mediante o fomento e a participação direta (como acionista) na construção de uma indústria de base ocupou lugar ímpar. Assim, cresceu, dos anos de 1960 aos de 1980, a participação do Estado na economia, percebida em diversos setores e atividades. Esse crescimento se manifestou de diferentes maneiras: em

volume de investimentos e participações, em número de instituições criadas, em efetivo empregado, em aparato normativo, entre outras dimensões.

Com uma matriz energética dependente do petróleo, na maioria importado (a autossuficiência ainda era um sonho distante, só atingida neste século), a crise econômica teve profundas repercussões no País, dentre elas, o aumento acelerado do nível de endividamento externo e, por consequência, o maior dispêndio de recursos com o pagamento do serviço da dívida, subtraindo saldos até então aplicados em custeio e em investimentos para a oferta dos serviços públicos.

Se, do ponto de vista econômico, as crises podem ser traduzidas pela expressão "recessão", no dia a dia, na perspectiva estatal, elas se manifestam por meio da precarização ou mesmo da ausência da prestação dos serviços públicos básicos, ensejando o descontentamento e até mesmo a revolta dos cidadãos, que passam a não perceber o sentido e a razão de ser do Estado *vis-à-vis*, o tamanho e o custo que este representa à sociedade. Instala-se, pois, um efetivo ciclo vicioso: a queda na atividade econômica conduz à queda da arrecadação de impostos; ao aumento da informalidade na economia, dos níveis de taxação (numa estratégia compensatória que se revela equivocada), do desemprego, da maior demanda de serviços públicos (a classe média vai ao Estado em busca de saúde, educação, transporte público etc.) e, como resultado da queda da receita pública e do aumento na demanda por serviços, cresce a precarização da oferta dos serviços públicos, o que eleva o descontentamento da população que tende a aderir à informalidade e a sonegar (seja como estratégia de sobrevivência ou forma de protesto) e, assim, sucessivamente, realimentando o círculo.

Também é oportuna a lembrança de que a Crise do Estado, no Brasil, foi concomitante a outras grandes transformações, notadamente a redemocratização, ou à chamada volta ao Estado de Direito, consagrada na Constituição Cidadã. Saudada por muitos como moderna, na visão de Prado (1994) a Constituição Federal de 1988 veio a acentuar os problemas já enfrentados pelo País, sobretudo, pelo excesso de direitos conferidos aos cidadãos, indo, neste sentido, na contramão da história, já que em outros países os direitos estavam

sendo repensados e revistos no âmbito de uma estratégia para o enfrentamento das novas condições estruturais definidas pelo ambiente globalizado. O senador e ex-presidente da república, José Sarney, declarou à Agência Senado:

> [...] um dos críticos da Constituição - tanto na época como hoje [2008], Sarney disse à Agência Senado que o atendimento de várias reivindicações corporativas tornaram o país ingovernável, "com um desbalanço entre seu poder e seu dever". No dia 4 de outubro de 1988, apenas um dia antes da promulgação da Carta, Sarney ocupou cadeia nacional de rádio e TV para saudar a conclusão dos trabalhos da Constituinte e assegurar sua lealdade ao novo texto.
>
> - Eu a critiquei, mas sempre com espírito público, na fase de elaboração. Amanhã, ela será lei. Serei o seu maior servidor. Eu a convoquei. Serei o primeiro a jurá-la. Lutarei pelo seu êxito... E desejo que a nova Constituição assegure ao Brasil anos de paz, de avanços, de prosperidade, de compreensão e de senso do dever - disse o então presidente da República. (AGÊNCIA SENADO, 2008).

Sobre o mesmo fenômeno, uma análise mais ampla, reflexiva, crítica e até mesmo mais neutra, pode ser encontrada em Martins e Pieranti (2006), talvez porque elaborada em momento posterior.

Assim, a Crise, que de início tinha feição notadamente econômica e financeira, adquire novos contornos: uma, política de questionamento ao regime, e, outra, de questionamento ao modelo de desenvolvimento apoiado no Estado que, de indutor e promotor, desde então, passa a ser visto, sobretudo, como um peso insuportável a carregar (a expressão "Estado Paquidérmico" bem sintetiza esse pensamento) pela sociedade; mas também, o setor já antevia, nas mudanças futuras, oportunidades de negócios. Nesse ambiente, as fronteiras entre a argumentação pragmática (críticas e interesses) e a ideológica nem sempre são claras.

Dessa forma, os analistas se dividem quando identificam as origens das mudanças institucionais que já há alguns anos são observadas nos Estados e nas estruturas de governo, até mesmo no Brasil: alguns abordam a questão a partir da vertente ideológica ressaltando a incapacidade demonstrada pelos governos de planificação central na condução dos respectivos projetos de desenvolvimento social e econômico; outros, de forma mais pragmática, destacam e situam na origem das mudanças a falência econômica e financeira das estruturas de governo. O marco histórico da primeira vertente é a Queda do Muro de Berlim (1989); já a segunda torna-se evidente quando o Estado não atende ou atende com precariedade às necessidades básicas da população. Todavia, se as origens são distintas, os efeitos convergem: tanto os que se alinham com a primeira vertente (a crítica neoliberal) quanto os pragmáticos propõem uma redefinição do tamanho do Estado e do papel dos Governos – é a tese do chamado Estado Mínimo: somente assim, afirma-se, as estruturas e os processos atenderão a contento às exigências da Nova Economia (expressão também cunhada a partir dos anos 1970 e genericamente associada à inovação, à flexibilidade, à agilidade, entre outras características e exigências impostas às organizações) e ao crescente padrão de exigência dos usuários dos serviços públicos.

Uma circunstância de natureza não política e não econômica viria a acentuar as mazelas da crise, em todos os países: as mudanças tecnológicas, notadamente nas tecnologias de informação e comunicação, mas também na área de transportes, que experimentou redução de custos e maior velocidade de deslocamento, possibilitaram a elevação, em níveis até então desconhecidos, da integração entre as economias nacionais – fenômeno disseminado e conhecido como globalização. Resulta, do seu lado negativo, que as crises de um país tendem a se propagar rapidamente para os demais (ainda que as economias reais – produtivas – não apresentem problemas), que passam a sofrer das mesmas consequências, sobretudo, os países periféricos, de economias e instituições mais frágeis. Assim, embora de origem localizadas, as crises do México (início dos anos 1990), da Tailândia (1997), da Rússia (1998), da Argentina (1999-2001) e do Brasil, entre outras, repercutem, via mercado financeiro (nota-

damente o mercado de ações e o de operações de curtíssimo prazo lastreadas em títulos governamentais – é a volatilidade dos capitais), afetando as economias mais fragilizadas. Fenômeno complexo e multidimensional, de regra, as crises apresentam um componente de peso: incerteza da comunidade financeira internacional quanto às condições de pagamento do serviço da dívida que, aos poucos, mediante sucessivas rolagens (recontratações), tem o seu estoque aumentado e levado à beira da insolvência.

Os episódios lamentáveis que, ao final, levaram ao *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) e, consequentemente ao governo interino do Presidente Itamar Franco (1992-1995), foram determinantes para que a "solução" da Crise do Estado somente viesse a ser delineada a partir da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), mentor do projeto conhecido como Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que levará à regulação contemporânea. Não por acaso, a expressão "solução" foi gravada com destaque, pois, conforme foi sublinhado em vários momentos, nesse domínio, a controvérsia, ao invés de exceção, é a regra.

Adiante retornaremos a esse momento.

Um dos pontos que dividem os estudiosos diz respeito à inexorabilidade das iniciativas tais como se apresentaram, tese popularizada pela expressão *there is no alternative*. Moll (2002, p. 11), entre outros, salienta que

> [...] a reforma do Estado, nos marcos da onda neoliberal, da globalização dos mercados e internacionalização da economia. O que pode parecer um fenômeno desencadeado naturalmente, como uma força inelutável, na verdade faz parte de um projeto de governo implementado a partir de um conjunto de diretrizes definidas pela conferência, de 1989, realizada em Washington [...] que se tornaram conhecidas por "Consenso de Washington" [...] um conjunto de idéias comungadas pelos quadros burocráticos de grandes organismos internacionais e americanos, como o FAD, o BID, o FMI, o BIRD e até as Nações Unidas e a OMC, todos pensando as mesmas soluções para a crise dos Estados das 77 economias da

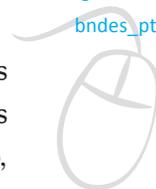
> periferia do capitalismo, primordialmente as da América Latina, mergulhadas na estagnação econômica provocada pela inflação, recessão, dívida externa, déficit público.

Prossegue a mesma autora:

> Implicaram na abertura irrestrita dos mercados do Terceiro Mundo, a desregulamentação da economia, a privatização dos serviços públicos estratégicos por via da venda das empresas estatais para grupos de capitais privados, além de se enquadrarem em uma moldura institucional formatada pela aprovação da Lei de Patentes, o tratamento paritário do capital estrangeiro com o nacional, a Lei de Concessões e Permissões, medidas jurídicas de caráter econômico, dentre outras políticas, tudo tendo como pano de fundo a renegociação da dívida externa, num contexto em que os Estados nacionais se tornam cada vez mais dependentes de novos capitais estrangeiros, diante da Terceira Revolução Industrial, a tecnológica. (MOLL, 2002, p. 12).

Camargo (2000) acompanha o pensamento de Moll (2002), assim como os próprios formuladores do Consenso de Washington (KUCZYNSKI; WILLIANSON, 2004), embora na perspectiva destes, a avaliação seja mais positiva, dividindo com outros fatores e com os antecedentes de alguns países, as causas de alguns insucessos, não as tributando apenas às recomendações do Consenso que, além das já citadas por Moll (2002), incluíam o câmbio flexível. Muito provavelmente, um segundo grupo de experiências, reunidas no livro *Reinventando o Governo*, de David Osborne e Ted Gaebler, tenha influenciado as iniciativas, à época, porvir. É nesse contexto, pois, que se instala o marco regulatório contemporâneo brasileiro.

Para não haver dúvidas sobre a relevância das empresas estatais na economia brasileira dos anos 1960–1990, consulte o *site* do BNDES. Este banco esteve à frente de todo esse processo, e, inclusive por isso, possui um dos principais acervos sobre o tema. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt>. Acesso em: 27 jun. 2012

Cumpre ressaltar que a Reforma do Estado é um projeto mais amplo que, sem a pretensão de ser exaustivo, contempla mudanças estruturais na previdência pública, nas relações e direitos do trabalho, no marco tributário e até nas normas e procedimentos para abrir

e encerrar atividades econômicas, todavia, impõe, pelos seus objetivos, neste texto, limitarmos a exposição sobre o assunto.

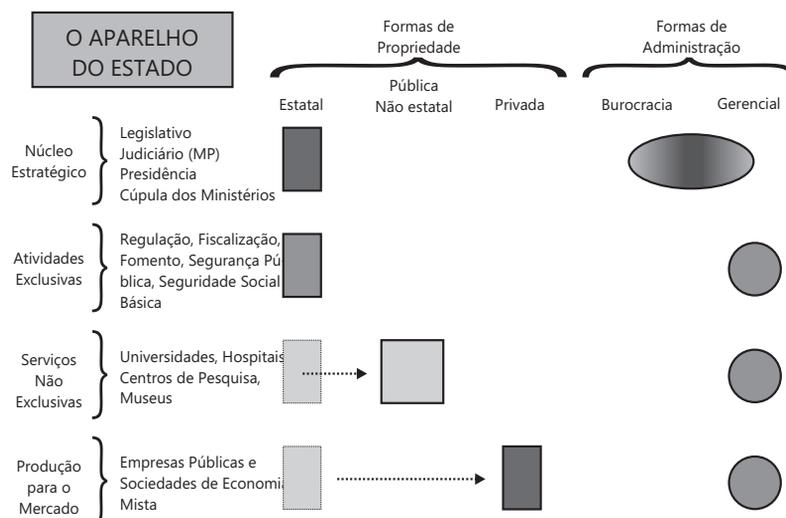



Figura 3: Quadro de referência do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
Fonte: Adaptada de Brasil (1995, p. 59)

A Figura 3, muito frequente nos textos sobre Administração Pública contemporânea brasileira, apresenta simultaneamente:

- o **diagnóstico**; e
- o **plano de reforma**, destacando as suas principais dimensões:
  - o enquadramento das atividades estatais em quatro grandes áreas,
  - a mudança nas formas de propriedade das instituições prestadoras; algumas, as estatais, deveriam ser privatizadas, enquanto outras atividades deveriam ser compartilhadas ou repassadas mediante contratualização – processo também denominado de publicização; e
  - a modificação na forma de administração, privilegiando a forma denominada gerencial, em oposição à burocrática, sendo caracterizada pelo foco nos resultados (e não no processo), na ampla utilização de indicadores (meta, avaliação de desempenho), na percepção do cidadão

também considerado um cliente-usuário; pela gestão proativa, voltada à inovação, mais flexível, dinâmica; e pela adoção de algumas ferramentas de gestão típicas do ambiente corporativo, a exemplo da remuneração variável.

Neste texto, pelos motivos já expostos, apenas serão tecidas considerações sobre a trajetória da parte inferior da Figura 3.

Privatização e Regulação

Conforme vimos, por opção de política pública, o desenvolvimento do País, a exemplo de vários outros (mesmo daqueles que erguem as bandeiras do liberalismo), contou com a forte intervenção governamental na economia, ora mediante fomento direto, ora como acionista, mas também como empresário-empreendedor.

Você sabia que o governo brasileiro já foi sócio da Volkswagen e da Fiat?

A Crise do Estado e a demora em reagir a ela comprometeram a capacidade de investimento das estatais que, de referência no cenário internacional, passaram a ser identificadas como raiz da ineficiência nacional, também referida como Custo Brasil: obsoletismo da infraestrutura, por exemplo, do sistema viário (rodovias, portos, aeroportos, transportes urbanos etc.), da geração e da transmissão de energia, da telefonia, entre outros. A eficiência e a competitividade do setor produtivo privado estavam, pois, comprometidas por uma dimensão fora do seu alcance gerencial. Vícios de toda ordem, com a imprensa livre, a partir da redemocratização, vieram à tona: empreguismo, nepotismo, corrupção, licitações viciadas, entre outros. Ademais, foi observado um comportamento oportunista da classe política dirigente: o gerenciamento das tarifas dos serviços públicos de acordo com o calendário eleitoral ou, no caso do governo federal, conforme o ritmo inflacionário, assim, se este estivesse em acelerada ascendência, os reajustes eram postergados até momento mais oportuno, de menor impacto no índice que posteriormente iria rea-

justar os demais preços (contratos indexados) da economia. Explorados em campanhas eleitorais, esses elementos contribuíram para levar aos poderes da República um grupo político comprometido com reformas de base na economia, no Estado e, por conseguinte, na Administração Pública. E, a maneira mais imediata de solucionar os problemas era a privatização. Com a chegada de Fernando Collor de Melo ao poder tem início o Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído em 1990. O *caput* e os dois primeiros artigos da lei que criou o PND afirmam:

Lembre-se de que o País apresentava déficits fiscais, elevado endividamento, ausência de capacidade de investimento e queda da qualidade dos serviços públicos essenciais: saúde, educação e segurança pública.

> LEI N. 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990
>
> *Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.*
>
> O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:
>
> **Art**. 1° É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:
>
> I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
>
> II – contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
>
> III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
>
> IV – contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
>
> V – permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
>
> VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

> **Art. 2°** Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas:
>
> I – controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou
>
> II – criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.
>
> § 1° Considera-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.
>
> § 2° Aplicam-se os dispositivos desta lei, no que couber, à alienação das participações minoritárias diretas e indiretas da União, no capital social de quaisquer outras empresas.
>
> § 3° Não se aplicam os dispositivos desta lei às empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de acordo com os arts. 21, 159, inciso I, alínea c e 177 da Constituição Federal, ao Banco do Brasil S.A., e, ainda, ao órgão oficial ressegurador referido no inciso II do art. 192 da Constituição Federal.
>
> § 4° (VETADO). (BRASIL, 1990).

Os artigos e os incisos são autoexplicativos, dispensando esclarecimentos e, grosso modo, podemos dizer que esta primeira etapa do PND pretendia desonerar o Estado de ativos que nada tinham a ver com a sua finalidade precípua, contribuindo, ainda, para a geração de caixa. Os já comentados problemas políticos-institucionais foram determinantes para que o processo sofresse um refluxo, dado o indispensável e indiscutível apoio político para que registrassem avanços. Assim, somente com a Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997, o processo de desestatização via privatização passou à sua segunda fase:

LEI N. 9.491, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997

Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II – contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV – contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V – permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I – empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II – empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;

III – serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

IV – instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

§ 1º Considera-se desestatização:

a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

§ 2º Aplicam-se os dispositivos desta Lei, no que couber, às participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de quaisquer outras sociedades e às ações excedentes à participação acionária detida pela União representativa do mínimo necessário à manutenção do controle acionário da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, nos termos do artigo 62 da Lei nº 9.478, de 06.08.97.

§ 3º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização, definido nesta Lei, e por solicitação de Estados ou Municípios, poderá firmar com eles ajuste para supervisionar o processo de desestatização de empresas controladas por aquelas unidades federadas, detentoras de concessão, permissão ou autorização para prestação de serviços públicos, observados, quanto ao processo de desestatização, os procedimentos estabelecidos nesta Lei.

> § 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a licitação para a outorga ou transferência da concessão do serviço a ser desestatizado poderá ser realizada na modalidade de leilão. (BRASIL, 1997).

Conforme você pôde verificar, o primeiro artigo da Lei n. 9.491/97 é idêntico ao da Lei n. 8.031/90; enquanto o segundo deixa claro, sobretudo na redação dos incisos III e IV, que especifica os serviços públicos objetos de concessão, de permissão ou de autorização; as instituições financeiras; e a existência de um ponto de inflexão, denotando novos rumos no curso do processo. Note, também, o papel decisivo conferido ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social como agente de fomento ou acionista minoritário (o que não deixa de ser um contrassenso); assim, os recursos públicos tanto criaram a infraestrutura nacional quanto financiaram a sua transferência para o setor privado.

É nesse contexto de concessão do Estado ao setor privado que surgem as atuais Agências Reguladoras brasileiras. Contrário ao senso, as concessões são antecedentes à provisão direta por meio do Aparelho do Estado. Camargo (2000, p. 19) esclarece: "[...] a concessão é um instrumento dos mais antigos, conhecido, mesmo, durante a Idade Média, como fonte de todo o poder político [...]". Adiante, Monch (1977 *apud* CAMARGO, 2000, p. 19) complementa quanto às origens:

> A evolução dos órgãos que prestam serviços públicos deu-se a partir do sistema de concessões de serviços públicos para empresas particulares, mediante uma delegação para a área privada, tendo em vista a execução de atividades do âmbito do Estado, ou seja, os serviços públicos essenciais. A essa forma de concessão deu-se o nome de descentralização por colaboração do particular com o poder público. Em virtude dos inconvenientes que este sistema começou a trazer aos serviços públicos, que não se desenvolviam adequadamente e não cumpriam suas finalidades a contento, o Estado passou a encampar e desapropriar essas concessionárias, através de autorizações legislativas.

Bilac Pinto (1953 *apud* CAMARGO, 2000, p. 19-20) discorre ainda sobre as desvantagens do instrumento da concessão:

> A grande vantagem do regime de concessão, para o Estado liberal, era de que, por meio dela, o Estado prestava um serviço público essencial sem que tivesse necessidade de investir recursos do Tesouro e, sobretudo, sem correr os riscos econômicos de toda a exploração industrial. Estas características originárias da concessão de serviço público foram, entretanto, sensivelmente alteradas, de começo pelas cláusulas de "garantias de juros" e mais tarde pela aplicação da "teoria da imprevisão". Em razão destas modificações estruturais do contrato de concessão entre o concedente e o concessionário, surgiu como que uma associação financeira lesiva ao Poder Público, que, privado dos benefícios eventuais, estava, entretanto, obrigado a participar das perdas da exploração do serviço público concedido.

As citações de Camargo (2000), por retratarem a experiência, facilitam o entendimento das críticas levantadas ao processo de privatização-concessão, independentemente de juízos decorrentes de posicionamentos ideológicos.

De outro lado, cabe esclarecer que a opção pela concessão não desobriga o Estado de regulamentar e, por consequência, de fiscalizar a respectiva prestação do serviço público, pois são atividades distintas. Surge o primeiro conflito, pois, em determinadas áreas, o Estado (em sentido amplo, incluindo Estados-membros e municípios) continuava atuando como um competidor do concessionário privado.

Parece legítimo questionar: neste caso poderia haver favorecimento do ente estatal? Reflita sobre a questão e converse com seu tutor e colegas a esse respeito.

Todavia, foram arguidas questões de maior relevância, por exemplo, a tradição de forte ingerência política, em detrimento da boa técnica gerencial, nos órgãos estatais; assim:

- a cada troca de comando na hierarquia superior (na maioria das vezes por motivação política – realinhamento de forças no parlamento etc.) correspondia à troca na cadeia de subordinação;
- na escolha para o provimento dos cargos prevalecia a indicação política; e
- conforme mencionamos, o calendário político, antes das necessidades técnicas (fluxo de caixa, investimentos em modernização etc.), ditava a política de reajustes nas tarifas. Nesse quadro, a capacidade de *enforcement* do órgão regulador-fiscalizador se apresentava visivelmente comprometida, trazendo insegurança tanto aos investidores quanto à sociedade, desprotegida no que tange à continuidade do fornecimento e à qualidade dos serviços prestados. Um argumento adicional também veio contribuir para que as Agências Reguladoras viessem a ser configuradas, em estrutura e funcionamento, tais como hoje se apresentam , a saber: determinados serviços privatizados e concedidos reúnem, senão todas, algumas das características dos monopólios naturais ou de bens públicos e exigem elevados investimentos – condições que aumentam o risco e o prazo de retorno dos capitais investidos, tornando, portanto, completamente indesejável qualquer aproximação entre a gestão dessas atividades e o calendário político-eleitoral, este sujeito (a partir da lógica de competição entre os candidatos) a mudanças abruptas nas políticas públicas a cada quatro anos, quando se alternam os titulares do Poder Executivo.

Qualquer uma dessas características tomada isoladamente já seria suficiente para afastar o investidor privado; juntas, então... Assim, foi necessário conceber a nova instituição reguladora-fiscalizadora de tal forma que tornasse a concessão um negócio atrativo e que fosse minimizado o risco político; era indispensável, antes de

tudo, dotá-la de autonomia frente ao poder político, não de pleno, é claro, mas limitando o seu espaço e poder de influência. Decerto que esta é mais uma dentre as teses que não estão livres de controvérsia, contudo, por ora, aqui, trata-se tão somente de historiar os fatos ocorridos.

As Agências Reguladoras no Brasil

Por esses motivos, as Agências Reguladoras no Brasil foram concebidas como autarquias especiais – blindadas contra o poder político é uma expressão usual para traduzir as características dessas instituições. Devemos lembrar que as autarquias são entidades de direito público, portanto, detentoras dos poderes do Estado, a exemplo do poder de polícia, e desempenham atividades descentralizadas e especializadas, em regra, financiadas com recursos recolhidos na forma de taxas (forma de tributo vinculado).

Basicamente, foram dois os instrumentos utilizados para assegurar, dentro dos limites da lei, a autonomia das Agências Reguladoras:

- **mandato fixo para os dirigentes** (em oposição a até então livre nomeação e exoneração): estes passam a ter uma relação de vínculo em vez de subordinação com a autoridade superior (Ministros e Secretários); e,
- **recursos próprios**: repassados em conta específica a cargo dos gestores da Agência.

Outros instrumentos são somados para obter o resultado desejado, a saber:

- tomada de decisão colegiada entre dirigentes cuja escolha e nomeação requer o entendimento entre os Poderes Executivo e Legislativo, pois este tem que aprovar as indicações do primeiro;
- mandatos não coincidentes, sendo permitida apenas uma recondução;

- introdução de consultas e audiências públicas antecedentes às decisões de maior relevância;
- instituição de ouvidorias independentes – diretamente vinculadas à Direção da Agência; e
- quadro técnico permanente selecionado em concurso e contratado sob o regime estatutário – o que oferece perspectiva de carreira (aperfeiçoamento, estabilidade, continuidade etc.) e maior autonomia para a realização de estudos e pareceres.

Reunidas, essas características farão com que as Agências sejam antes reconhecidas como entidades de Estado do que de Governo, isto é, ao contrário dos demais entes (fundações e empresas), não necessitam seguir e obedecer, rigorosamente, as determinações da pasta e do nível de governo (se federal, estadual ou municipal) ao qual estão vinculadas. Assim, é possível cumprir o calendário democrático e, com uma relativa celeridade, alterar as prioridades das políticas públicas em determinadas áreas, mas não com a mesma velocidade, as políticas públicas em setores vinculados às Agências Reguladoras.

As Agências Reguladoras Nacionais (ARN)

Além das características já mencionadas, admitindo-se variantes, pois, em se tratando de um processo, é natural que as entidades subsequentes incorporem e corrijam as experiências anteriores, as Agências Reguladoras Nacionais (ARN) caracterizam-se pela especialização, são unissetoriais, e pela abrangência de atuação, em todo o território nacional. As datas das leis de criação confirmam o quanto as ARN são figuras recentes no quadro institucional brasileiro e permitem a conciliação cronológica com os demais eventos apresentados:

- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (Lei n. 9.427, de 16 de dezembro de 1996);
- Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997);

- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível – ANP (Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997);
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999);
- Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000);
- Agência Nacional de Águas – ANA (Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000);
- Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001);
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ (Lei n. 10.233/01);
- Agência Nacional do Cinema – ANCINE (Medida Provisória n. 2.228, de 6 de setembro de 2001); e
- Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005).

Conforme você pode verificar, as denominações são autoexplicativas e definem o mercado regulado.

Pelo que você conhece das características dos mercados regulados pelas Agências Nacionais, que tipo de falha ou prática abusiva você imagina teria levado o poder público a regular o mercado correspondente? Acesse o Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) e compartilhe seu conhecimento com os colegas de curso.

As Agências Reguladoras Estaduais e Municipais

O Projeto de Reforma do Estado, nos moldes concebidos pelo governo federal, ecoou nos Estados membros e nos municípios na medida em que, nestes, o poder político mantinha alinhamento com aquele; o primeiro concedia apoio e estimulava os últimos a seguirem pelos mesmos passos. Há Estados membros, a exemplo do

Rio Grande do Sul, que registraram avanços e recuos de acordo com a alternância no poder político local.

Dentre os Estados, o Rio Grande do Sul foi o pioneiro em criar a sua Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), por meio da Lei Estadual n. 10.931, de 9 de janeiro de 1997. Uma das características que distingue a maioria das Agências Estaduais, mas há exceções, é a atuação multissetorial. Assim, por exemplo, a AGERGS, entre outras, atua nas seguintes áreas: saneamento, rodovias, portos e hidrovias, irrigação, transporte intermunicipal de passageiros e inspeção veicular e, sob delegação (convênios), pode ainda exercer determinadas competências das Agências Nacionais.

Quanto à estrutura, é preciso lembrar que a forma federativa do Estado brasileiro assegura a autonomia administrativa aos Estados e municípios, portanto, cada caso é um caso distinto a ser analisado. Chama a atenção o Conselho Superior da AGERGS: integrado por representantes do governo estadual, dos concessionários, dos consumidores e do quadro de servidores, seguindo, entretanto, o modelo de mandatos intercalados e a prévia aprovação do Poder Legislativo, no caso, a Assembleia Estadual.

Lembra-se do que estudamos em a *Crise do Estado à Regulação Contemporânea no Brasil*? Caso não se lembre, volte e releia este item.

A história da criação da AGERGS, relatada por Camargo (2000), é exemplo do que Moll (2002) afirmou, genericamente, sobre a ingerência dos organismos internacionais na condução das políticas públicas nacionais: a agência surge como uma das condições do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), visando ao financiamento de Projeto de Melhoria da Malha Rodoviária do Estado, tendo como avalista a União.

Hoje, o modelo de agência reguladora parece consagrado, tendo sido constituído na maioria dos Estados brasileiros e em vários municípios.

Para saber mais sobre este tema, consulte o site da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) disponível em: <http://www.abar.org.br/>. Acesso em: 27 jun. 2012.

Tópicos Complementares

O tema regulação é muito amplo, não podendo ser esgotado, enquanto possibilidade, alcance, vantagens e desvantagens, entre outros aspectos, apenas na análise do marco regulatório e em uma disciplina em nível de graduação – lembra do que foi dito na apresentação a este texto? Assim, entre tantos subtemas correlatos que mereceriam a análise mais detalhada, a exemplo da profissionalização e da organização em carreiras do quadro de pessoal das agências reguladoras e afins, optamos, para ampliar o seu conhecimento sobre o assunto, por tecer breves comentários sobre outros dois tópicos: os fundos setoriais e o risco da captura.

Fundos Setoriais

Em sequência à reestruturação do aparelho de governança regulatória, o governo federal instituiu os Fundos Setoriais – recursos vinculados a uma determinada finalidade e criados por lei. A ideia básica é de que um percentual da receita bruta das empresas concessionárias financie parte das atividades de Pesquisa e Desenvolvimento realizadas nos respectivos setores; tais recursos são, periodicamente, ofertados mediante editais. Assim, coordenados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, hoje temos 14 Fundos Setoriais, a exemplo do Fundo Setorial de Recursos Hídricos, do Fundo Setorial para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações e do Fundo Setorial do Transporte Terrestre.

Os Fundos Setoriais foram uma engenhosa estratégia utilizada pelo governo para assegurar uma fonte própria para o financiamento dessas atividades que, embora relevantes, enfrentam dificuldades quando confrontadas com outras demandas de maior significado social, a exemplo das provenientes das áreas da Saúde, Educação e Defesa Nacional. O governo criou, assim, uma fonte de financiamento, relativamente mais sustentável do que se provenientes fossem os recursos do Tesouro Nacional.

Contratos de Gestão e Captura

Na literatura sobre regulação, em especial quando tratado o caso brasileiro, dois temas, talvez porque ainda de certo modo recentes, sobretudo o primeiro, têm levantado controvérsias e preocupações: o primeiro trata da possibilidade de "captura" da Agência; o segundo, refere-se aos contratos de gestão. Embora nem toda captura se dê mediante um contrato de gestão, este é uma das maneiras de realizá-la.

Em 2005, o autor deste livro, em parceria com um de seus estudantes, apresentou e publicou um trabalho no IV Congresso Brasileiro de Regulação, no qual demonstrou não apenas como os dois temas podem estar vinculados, como também trazem questionamentos e incertezas que ainda hoje envolvem as Agências Reguladoras, sobretudo as nacionais, os investidores e também a sociedade, dado que o projeto de lei referido no texto, que traz profundas alterações no marco regulatório atual, não foi apreciado pelo Congresso Nacional, cenário onde se trava verdadeiro embate sobre o assunto – ora colocado, ora retirado de pauta, acompanhando a alternância dos humores e das prioridades políticas.

Tendo em vista que esses assuntos (captura e contrato) se situam além do currículo básico, optamos por oferecê-los como leitura suplementar àqueles que desejarem ampliar e aprofundar seus conhecimentos. Vide, pois, o texto de Pinheiro e Mattjie Jr. (2005). Sugerimos também a leitura do texto de Pinheiro (2008).

Uma palavra final: regulação é matéria complexa e demanda conhecimento profundo em Direito, Economia e Administração; cada marco regulatório é distinto, embora possamos identificar semelhanças. Se a fiscalização, um dos atos do regulador, tem efeito imediato (afora os questionamentos na esfera judicial que não raro provoca), o ato normativo tem repercussões no longo prazo, por vezes modificando a estrutura do setor. É a partir do marco regulatório setorial e da avaliação do ambiente econômico em geral, que os investidores, nacionais ou residentes no exterior, definem as inversões, a maioria, de grande valor, algumas, de custos irrecuperáveis, daí a relevância imperativa da estabilidade nas regras, com frequência reclamada pelo ambiente privado.

Países com instabilidade no marco regulatório e com elevada insegurança jurídica, condição também atribuída ao Brasil (entre outros motivos, devido à baixa qualidade da legislação e às sucessivas divergências entre as Cortes), tendem a ter maiores dificuldades

para atrair investidores, obter créditos externos e, quando o fazem, incorrem em maiores custos de transação, a começar pelo *spread* cobrado. Por oportuno, cabe lembrar que somente em 2001 foi definitivamente estabelecida a constitucionalidade do Marco Regulatório da Arbitragem – Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996 –, tema de grande relevância quando o assunto é contrato de longo prazo, conforme visto na disciplina *Negociação e Arbitragem*.

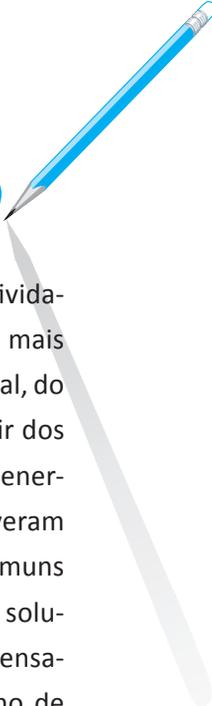
A íntegra desta lei pode ser conferida no endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm>. Acesso em: 27 jun. 2012.

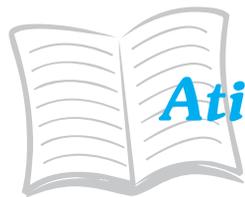
De mesmo modo, países com reduzido nível de poupança interna e com um empresariado ainda cauteloso e receoso em razão dos experimentos macroeconômicos (sucessivos planos de estabilização, congelamento de câmbio, preços, correção monetária, moratória, entre outros) ainda recentes, como é o caso do Brasil, dependem de investimentos externos, devendo, pois, competir com as demais nações para atrair investimentos. O marco regulatório estável tem se revelado de singular importância estratégica e fonte de vantagem competitiva.

Complementando...

Para conhecer algumas trajetórias internacionais, recomendamos as seguintes leituras:

- *Evaluación de resultados para uma gestión pública moderna y democrática: experiencias latino-americanas* – de Nuria Grau e Sonia Bozzi (2003). Nessa pesquisa você poderá encontrar conhecimentos teóricos e práticos sobre o papel e a evolução da Gestão Pública.
- *The Changing Role of Government: the reform of public services in developing countries* – de Richard Batley e George Larbi.
- *Reform in Europe: breaking the barriers in government* – de Liesbet Heyse *et al*.
- *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works* – esta é uma publicação da Organização das Nações Unidas – ONU, disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021963.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2012.

Resumindo

Nesta Unidade você aprendeu que, embora a atividade regulatória estatal seja antiga, o seu ressurgimento mais recente está relacionado à chamada Crise, em âmbito global, do Estado Moderno, verificada, de forma mais aguda, a partir dos anos 70 do séc. passado e tendo como epicentro a crise energética decorrente de eventos políticos e militares que tiveram como foco o oriente médio. Embora com elementos comuns a vários países, a exemplo dos desequilíbrios fiscais, as soluções implementadas foram diferenciadas conforme o pensamento hegemônico, se mais ou menos liberal, bem como de acordo com as condições de possibilidade política - governabilidade. A experiência britânica, a norte-americana, assim como o chamado Consenso de Washington, foram as referências às medidas adotadas pelos governos, por isso a ênfase na abertura dos mercados, na flexibilização cambial (em alguns casos nas relações de trabalho) e na mudança no papel do Estado (de empresário a regulador), daí as privatizações e os novos modelos de governança, a exemplo do resgate ao recurso das concessões, permissões e afins, bem como das novas parcerias público-privadas como modelos de oferta de bens e serviços públicos. No Brasil, cujo governo à época retornava ao estado de direito, a nova Carta de 88 e as Emendas subsequentes conferem o indispensável quadro institucional às mudanças em andamento. Neste ambiente, o surgimento das Agências Reguladoras chega a ser uma consequência natural, embora em alguns casos tenha ocorrido por motivação externa, mais especificamente, como contrapartida à concessão de financiamentos, posto que o modelo da regulação via órgãos da administra-

ção direta é mais vulnerável à captura, enquanto que o operado pelas autarquias de natureza especial – as agências reguladoras – oferece maior blindagem contra as incertezas políticas. A natureza dos serviços, a titularidade do poder concedente, assim como o respeito ao princípio federativo, ainda que com muitos aspectos semelhantes deram origem a diferentes marcos regulatórios nacionais, estaduais e municipais.

Atividades de aprendizagem

Preparamos para você algumas atividades com o objetivo de reforçar o conteúdo estudado nesta Unidade. Em caso de dúvida, não hesite em fazer contato com seu tutor.

1. Verifique se existe, no seu Estado ou no seu município, uma Agência Reguladora; existindo, analise o marco regulatório de sua estrutura e funcionamento e confronte-o, procurando semelhanças e diferenças, com as informações deste texto.
2. Se não existe Agência Reguladora, pesquise e identifique quem está executando a função regulatória e em quais setores.
3. Entreviste, pessoalmente, ao telefone ou mesmo por *e-mail*, um dirigente que atua no setor regulatório, tendo por objetivo avaliar a contribuição dessa atividade para o ambiente econômico e a sociedade em geral.
4. Pesquise na mídia a avaliação que a sociedade (usuários, concessionários, entre outros) faz da função regulatória desempenhada pelo Estado, independentemente de ser ou não por meio de uma Agência.

ABREU, Odilon Rebés. A regulação no sistema de garantias do cidadão. Marco Regulatório. *Revista da AGERGS*, Porto Alegre, n. 2, p. 18-25, 1999.

AGÊNCIA SENADO. *Constituição que devolveu democracia ao país completa 20 anos em dia de eleição*. 2008. Disponível em: <http://www.arpenbrasil.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1267&Itemid=83>. Acesso em: 6 maio 2012.

BATLEY, Richard; LARBI, George. *The Changing Role of Government* – the reform of public services in developing countries. Nova York: Palgrave MacMillan, 2004.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo (Org.). *Teoria Geral da Política* - a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade* – para uma teoria geral da política. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 mar. 2012.

______. *Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm>. Acesso em: 18 mar. 2012.

______. *Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990*. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 18 mar. 2012.

______. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 mar. 2012.

______. *Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994*. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm>. Acesso em: 18 mar. 2012.

______. *Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm>. Acesso em: 18 mar. 2012.

______. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CAMARGO, Ricardo A. L. *Agências de Regulação no Ordenamento Jurídico-Econômico Brasileiro*. Porto Alegre: Fabris, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FARINA, Elizabeth M. M. Q. Desregulamentação e o controle do abuso do poder econômico: teoria e prática. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 3 (55), p. 778-793, jul./set. 1994.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. Uma contribuição para o conceito de regulação do serviço público no Brasil. *Revista da AGERGS*, São Paulo, n. 1, p. 13-17, 1999.

GRAU, Nuria C.; BOZZI, Sonia O. (Ed.). *Evaluación de resultados para uma gestión pública moderna y democrática* – experiencias latinoamericanas. Venezuela: CLAD, 2003.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia Brasileira*. São Paulo: Atlas, 2002.

HEYSE, Liesbet *et al*. *Reform in Europe* – breaking the barriers in government. USA, London: Ashgate, 2006.

INFOESCOLA. Biografias: *Thomas Hobbes*. 2009. Disponível em: <http://www.infoescola.com/biografias/thomas-hobbes/>. Acesso em: 19 mar. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

______. *O direito das Agências Reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

KUCZYNSKI, Pedro Pablo; WILLIANSON, John (Org.). *Depois do consenso de Washington* – retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). *Estado e Gestão Pública* – visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MATTOS, César (Org.). *A Revolução do Antitruste no Brasil* – a teoria econômica aplicada a casos concretos. São Paulo: Singular, 2003.

MOLL, Luiza Helena (Org.). *Agências de Regulação do Mercado*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo* – como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 10. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1998.

PENSADOR. Info. Autores. *Bakunin*. [2012?]. Disponível em: <http://pensador.uol.com.br/frase/MzcxNDI/>. Acesso em: 23 abr. 2012.

PEREIRA, Luis Carlos. B. *Reforma do Estado para a Cidadania* – a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília, DF: ENAP, 1998.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

PINHEIRO, Ivan Antônio; MATTJIE JR, Edison Paulo. Os Contratos de Gestão e as Agências Reguladoras: a possibilidade de captura inserta no PL Federal n. 3.337/2004. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 4., Manaus, 2005. *Anais*... Manaus – AM. IV Congresso Brasileiro de Regulação, 2005. v. 1 CD.

PINHEIRO, Ivan Antônio. Políticas Públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. *Anais*... Salvador: ANPAD, 2008.

PRADO, Ney. *Razões das virtudes e vícios da Constituição de 1988* – subsídios à revisão constitucional. São Paulo: IL/Inconfidentes, 1994.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria. *Lei n. 10.931, de 9 de janeiro de 1997*. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/LegisComp/Arquivos/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2012.

RIVA, A. V. *Palavra do Presidente.* 2009. Disponível em: <http://www.amae.sc.gov.br/palavra_presidente.php>. Acesso em: 16 maio 2011.

SALGADO, Lucia H. *A Economia Política da Ação Antitruste*. São Paulo: Singular, 1997.

SELDON, Arthur. *O Dilema da Democracia* – a economia política do excesso de governo. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000.

SMITH Jr., William H. A autonomia das Agências de Regulação nos Estados Unidos. *Revista da AGERGS*, Porto Alegre, n. 2, p. 12-17, 1999.

TULLOCK, Gordon. A teoria da escolha pública. *In*: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. *Falhas de Governo*: uma introdução à teoria da escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. *Falhas de Governo*: uma introdução à teoria da escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

UOL Educação. Biografias: *Norberto Bobbio*. [200-?]. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u614.jhtm>. Acesso em: 17 maio 2012.

VON MISES, L. *Liberalismo* – segundo a tradição clássica. Rio de Janeiro: José Olímpio: Instituto Liberal, 1987.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism*. Nova York: Free Press, 1985.

Minicurrículo

Ivan Antônio Pinheiro

Possui graduação em Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (1979), graduação em Economia pela Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro (1980), e mestrado e doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é professor associado no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS, atuando tanto em disciplinas predominantemente voltadas para o setor público quanto em outras essencialmente corporativas. Áreas de interesse: estrutura, funcionamento e Reformas do Estado, políticas públicas, regulação, parcerias público-privadas, *public choice*, programas de qualidade. Linhas de pesquisa em andamento: *Inovação em Gestão Municipal* e *Gestão da Criatividade e Inovação*. Palestrante e revisor de vários periódicos nacionais: RAP, RAE, READ, entre outros, e de Congressos e Seminários nacionais e internacionais. Consultor *ad hoc* e pesquisador do CNPq.